JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 629/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED).

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: educación, comunicaciones internas, prácticas formativas universitarias, arts. 13 y 18.1.b) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de febrero de 2025 la reclamante solicitó a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (en adelante, UNED), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «1. Cualquier documento o comunicación por correo electrónico producido, enviado o recibido relacionado con el Proyecto Formativo para las Prácticas del Máster en Metodología de Ciencias del Comportamiento y de la Salud firmado por parte de UNED por Sra. (...) el 30/12/2025 para la formación de la alumna (...), desde inicio de su tramitación (noviembre 2024) hasta el 6 de febrero de 2025. Especialmente los correos electrónicos intercambiados con la segunda parte, Universidad de Barcelona, Sr. (...), entre el 30 de enero de 2025 y el 6 de febrero de 2025, sobre la inviabilidad del proyecto.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Documento oficial que anule las firmas de los representantes de UNED y UB del proyecto antes citado.

3. Cualquier documentación (normativa, circular interna, etc.) sobre la tramitación de convenios de prácticas de la UNED.

4. Cualquier documentación (normativa, circular interna, etc.) donde se indique que un alumno está obligado a aceptar un trabajo de final de máster si UNED deniega, anula, invalida un convenio de prácticas o desiste de un convenio ya firmado».

2. Mediante resolución de 27 de febrero de 2025 se facilitó la información solicitada en los puntos 3 y 4 y se inadmitieron las peticiones 1 y 2, de acuerdo con lo siguiente:

«[1] *SEGUNDO. En relación con la información solicitada en el punto uno del escrito de la interesada, cualquier documento o comunicación por correo electrónico producido, enviado o recibido relacionado con el Proyecto (…) en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, le informamos que esta petición no se puede admitir a trámite al tratarse de comunicaciones que tienen la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo.*

(…)

Los correos electrónicos que doña (…) haya podido intercambiar en su condición de miembro del equipo docente de la asignatura, con otros compañeros de la universidad para la adecuada gestión de su trabajo, así como los intercambiados con otras personas de las distintas entidades colaboradoras con la UNED en la organización de las prácticas curriculares, en este caso la Universidad de Barcelona (en adelante UB), son comunicaciones internas que no tienen la consideración de trámites en ningún procedimiento administrativo. Por el contrario, se trataría de información preparatoria de la actividad desempeñada por la universidad.

[2] *TERCERO. En lo que respecta al documento solicitado en el punto dos de su escrito, documento oficial que anule las firmas de los representantes de UNED y UB del proyecto antes citado le comunicamos que no se puede aportar dicha documentación porque no existe. En este punto resulta necesario recordar que el objeto de este procedimiento es el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se define en el artículo 13 de la LTBG, como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Universidad y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

De conformidad con la información facilitada por el equipo de coordinación del máster, el convenio con la UB no se ha anulado y continúa vigente, desplegando sus efectos».

3. Mediante escrito registrado el 25 de marzo de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que está disconforme con la resolución en el sentido siguiente:

   «[1] *La documentación que se solicita en primer lugar en la petición de acceso son "especialmente correos electrónicos intercambiados con la segunda parte, Universidad de Barcelona Sr. (...), entre el 30 de enero de 2025 y el 6 de febrero de 2025, sobre la inviabilidad del proyecto". Esta documentación no puede ser de apoyo, ya que es la única existente que fundamenta la denegación a las prácticas formativas que me han sido concedidas como resultado de la firma tripartita de un anexo al convenio formativo (véase documento adjunto con correos electrónicos).*

   [2] *En el apartado en el que se inadmite mi solicitud de "documento oficial que anule las firmas de los representantes de UNED y UB del proyecto antes citado", UNED afirma que tal documento no existe. Esto hace que la petición de dichos correos no sea sobre unos escritos de apoyo, sino sobre documentos que deniegan derechos adquiridos tras la firma por parte de UNED y UB del proyecto formativo. De acuerdo con la Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta denegación de derechos debe ser motivada, por lo que esos correos, donde debería aparecer la motivación, no son un documento de apoyo, dado que no existe otro. En mi petición (adjunta), no se requiere documentación sobre la anulación del convenio (como interpreta el escrito de inadmisión), sino sobre la anulación del proyecto formativo (las prácticas), que es un escrito que se firma como anexo al convenio formativo, al que hacen referencia los correos en cuestión».*

4. Con fecha 25 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 10 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reitera lo expuesto en la resolución y se añade lo siguiente:

   «[1] E*scrito de conclusiones de la Comisión interna del máster interuniversitario en Metodologías de las Ciencias del Comportamiento y la Salud reunida el día 11 de*

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

febrero de 2025 en sesión extraordinaria con el único fin de estudiar y analizar la situación de Doña [nombre y apellidos de la reclamante] *(...) el motivo de la inviabilidad de las prácticas en el centro de destino elegido es la retirada expresa por parte del tutor profesional, y responsable del centro de investigación, de su disposición inicial a aceptar la tutela de las prácticas (...) se comunicaron a la reclamante tanto por su tutora académica, la Sra. (...), como por la Comisión interna de la titulación.*

[2] *En el escrito de conclusiones de la Comisión interna del máster en el que se comunica las razones de la imposibilidad de realizar las prácticas en el centro elegido, también se explica que, en el marco de las relaciones de colaboración entre entidades para la realización de las prácticas académicas, el centro externo es el que en última instancia decide sobre la admisión o no de un estudiante para integrarlo en las actividades de su organización. Ante la negativa del tutor profesional de la UB de aceptar la tutela de las prácticas el proyecto formativo decae sin que exista documento oficial que recoja esta circunstancia. Asimismo, hay que resaltar que la firma de este proyecto formativo no genera derechos adquiridos, según pretende la reclamante, si se da alguna circunstancia que impide su realización, como ha ocurrido en este caso».*

5. El 11 de abril de 2025, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 1 de mayo de 2025 en el que señala:

«*UNED alega como motivo la retirada expresa del mencionado profesor. Esto no es un motivo, sino un acto de resolución del anexo firmado, sobre el cual no se esgrimen razones o motivos. Esta resolución unilateral del anexo es un acto administrativo. De acuerdo con el art. 36.1 de la LPACAP, los actos administrativos deben producirse por medios electrónicos. Si, como UNED alega, no hay documento electrónico de resolución, dicho documento debe de ser los correos intercambiados con el citado profesor. Por este motivo, estos correos sí forman parte del expediente como documento necesario para que se produzca la resolución del anexo».*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

R CTBG Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a las prácticas formativas de la reclamante, alumna de la UNED, y en concreto, sobre: (i) las comunicaciones al respecto entre dicha universidad y la Universidad de Barcelona desde noviembre de 2025, especialmente, las comunicaciones relativas a la inviabilidad del proyecto formativo intercambiadas entre el 30 de enero de 2025 y el 6 de febrero de 2025; (ii) el documento *oficial que anule las firmas de los representantes de UNED y UB del proyecto*.

   La UNED inadmite la solicitud de las comunicaciones con base en el artículo 18.1.b) LTAIBG, argumentando que se trata de *documentación auxiliar o de apoyo*, e informa que no existe el documento de anulación de firmas solicitado, por lo que no puede facilitarse de acuerdo con el artículo 13 LTAIBG. Junto con sus alegaciones, la UNED

[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

aporta copia del acta de la reunión de 11 de febrero de 2025 de la Comisión interna del Máster en la que consta que el tutor profesional de las prácticas ha retirado expresamente su disposición inicial a colaborar con las prácticas de la reclamante, decisión que se hace constar que fue comunicada a la reclamante por su tutora académica de la UNED.

4. En primer lugar procede verificar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada respecto de la petición de las comunicaciones entre la UNED y la Universidad de Barcelona acerca de la inviabilidad del proyecto formativo. Como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, dada la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho, la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG debe partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)], requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

   Este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto *(«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

   Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

   Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

(...)

Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

5. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, este Consejo entiende, con el órgano requerido, que la información solicitada efectivamente tiene *«carácter de auxiliar o de apoyo»* a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG. En esencia, porque como claramente se determina en el Criterio interpretativo de este Consejo, en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano»*, relevancia que no presenta la información solicitada en este caso.

   De acuerdo con las indicaciones proporcionadas por la UNED acerca de que la información solicita son *«correos electrónicos que doña (...) haya podido intercambiar en su condición de miembro del equipo docente de la asignatura, con otros compañeros de la universidad para la adecuada gestión de su trabajo, así como los intercambiados con otras personas de las distintas entidades colaboradoras con la UNED en la organización de las prácticas curriculares»,* se aprecia, efectivamente, que se trata de un escrito no vinculado a un procedimiento, actuación administrativa o proceso de toma de decisión, en el sentido al que se refiere la Audiencia Nacional, por lo cual dicha comunicación queda incluida en el ámbito de aplicación de la cláusula de la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG.

6. Sentado lo anterior, corresponde verificar, si respecto de la segunda de las peticiones, referente al *documento oficial que anule las firmas de los representantes de UNED y UB del proyecto* el organismo requerido ha satisfecho el derecho de acceso a información pública, partiendo de la premisa de que, con arreglo a lo dispuesto en el

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

artículo 13 LTAIBG antes transcrito, se considera *información pública* aquella que obre en poder del sujeto obligado por haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias. De ello se deriva que la preexistencia de la información solicitada es presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho prospere.

En este caso, la UNED informó en su resolución a la interesada sobre que no existe dicho documento. En sus alegaciones al respecto se reafirma en la resolución, añadiendo que la decisión quedó plasmada en el acta de la reunión de 11 de febrero de 2025 de la Comisión interna del Máster, que fue comunicada a la interesada por su tutora académica de la UNED, sin que este extremo haya sido discutido por la reclamante durante el trámite de audiencia.

No existiendo motivos para poner en duda la veracidad de estas afirmaciones, ha de considerarse atendida la solicitud, sin que el debate acerca de si la decisión se ha tomado cumpliendo con los requisitos de la LPACAP tenga cabida en el procedimiento de reclamación en materia de acceso a la información pública, por lo que no compete a este Consejo entrar a valorar esas cuestiones.

7. En consecuencia, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED).

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0747 Fecha: 18/06/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta